VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 85)**

z dnia 5 października 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 85)

5 października 2016 r.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Izabeli Kloc (PiS)**, przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

I – opracowanie pt. „Kompetencje parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Konrad Szymański** sekretarz stanu do spraw europejskich, prawnych i traktatowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikami, **Mariusz Gorzowski** zastępca dyrektora Departamentu Prawno-Legislacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, **Maciej Roman** specjalista w Departamencie Strategii Rozwoju i **Paweł du Vall** specjalista w Departamencie Spraw Europejskich Ministerstwa Rozwoju oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu do spraw legislacji Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Adam Dudzic** – wicedyrektor; **Kaja Krawczyk** – naczelnik Wydziału do spraw Unii Europejskiej oraz **Joanna Heger**, **Agata Jackiewicz** i **Agnieszka Maciejczak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Spraw Międzynarodowych.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Stwierdzam kworum.

Witam serdecznie wszystkich obecnych członków Komisji. Posłów do Parlamentu Europejskiego nie widzę. Zaraz dojdzie do nas sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych pan Konrad Szymański.

Czy są uwagi do porządku obrad? Nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek obrad.

Szanowni państwo, chciałabym poinformować, że pan marszałek zwrócił się do naszej Komisji z prośbą o rozpatrzenie opracowania pod tytułem „Kompetencje parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej”. Nasze dzisiejsze posiedzenie ma na celu rozpoczęcie dyskusji, również w ramach Komisji, na temat zwiększenia zaangażowania parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Opracowanie przekazane przez marszałka Sejmu zostało państwu doręczone drogą elektroniczną.

Szanowni państwo, biorąc pod uwagę sytuację, w jakiej znajduje się obecnie UE i konieczność nadania nowego impulsu, pan marszałek przedstawił Wysokiej Komisji propozycję zmian kompetencji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym. Wynika to z faktu, że parlamenty narodowe pełnią szczególnie ważną rolę w czuwaniu nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, ale też ze swej natury mogą wpływać na zmniejszanie deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej.

W przedstawionym paniom posłankom i panom posłom materiale znajdują się propozycje wprowadzenia prawa inicjatywy ustawodawczej dla parlamentów narodowych. Zaproponowano również usprawnienie mechanizmu wczesnego ostrzegania poprzez wydłużenie do 16 tygodni terminu dla parlamentów narodowych na przyjęcie uzasadnionej opinii. Jest to jeden z najczęściej podnoszonych postulatów, wskazujący, że dotychczasowy termin 8 tygodni jest dla wielu izb niewystarczający.

Parlamenty narodowe, opiniując zgodność projektów aktów ustawodawczych, mogłyby też odnosić się do kwestii proporcjonalności oraz reagować w przypadku zastosowania nieprawidłowej podstawy prawnej.

Proponowane zmiany dotyczą również przekształcenia mechanizmu pomarańczowej kartki w procedurę umożliwiającą parlamentom narodowym zupełne zablokowanie danego aktu ustawodawczego. W przedłożonym materiale znajdują się też propozycje

zwiększenia roli parlamentów narodowych podczas procesu legislacyjnego, jak i szerszego informowania o działaniach parlamentów w tym procesie.

Ze swej strony uważam, że zasadnym jest, żeby parlamenty narodowe podjęły intensywne rozmowy o przyszłości Unii Europejskiej i roli parlamentów, jasno ukierunkowane na wzmocnienie ich pozycji i zadań w systemie decyzyjnym UE. Pozwoli to osiągnąć równowagę instytucjonalną oraz demokratyzację.

W obliczu wyzwań, przed którymi stoi Europa, należałoby rozważyć jeszcze bardziej ambitny cel, jakim byłoby ustanowienie parlamentów narodowych pełnoprawnymi podmiotami procesu decyzyjnego w UE, obok Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Rozwiązania powinny opierać się na stworzeniu kompleksowego modelu podmiotowego i aktywnego uczestnictwa zarówno przez udział parlamentu narodowego w procedurach stanowienia prawa, jak i w podejmowaniu decyzji o charakterze politycznym. Przedstawione propozycje wzmacniają parlamenty, ale nie pretendując do miana propozycji całościowych. Stanowić mogą jednak wstęp do wypracowania propozycji kompleksowej.

Teraz trochę historii. Traktat z Lizbony, uwzględniając wnioski z toczącej się w pierwszej dekadzie XXI w. dyskusji o roli parlamentów narodowych, rozszerzył i wzmocnił narzędzia oddane do dyspozycji parlamentów narodowych. W szczególności dotyczy to mechanizmu wczesnego ostrzegania, włączającego parlamenty w sposób bezpośredni we wdrażanie zasady subsydiarności.

Kwestia skutecznego wykorzystania przez parlamenty przysługujących im traktatowo uprawnień była i jest tematem współpracy międzyparlamentarnej, zmierzającej do wypracowania optymalnych procedur i wymiany najlepszych praktyk. Parlamenty narodowe zgłosiły ponad 370 uzasadnionych opinii do aktów ustawodawczych. Sejm RP skorzystał z tego uprawniania już 15 razy. Niestety, tylko trzykrotnie osiągnęły one pułap wymagany, aby uruchomić procedurę żółtej kartki. Tylko w jednym przypadku Komisja Europejska zdecydowała się na wycofanie projektu.

Aby zwiększyć skuteczność tej procedury, parlamenty narodowe w 2015 r. powołały grupę roboczą, która przygotowała i przedstawiła Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) raport zawierający propozycje usprawnienia procedury żółtej karty.

Równolegle z pracami nad maksymalnym wykorzystaniem mechanizmu wczesnego ostrzegania na forum międzyparlamentarnym trwały dyskusje stwierdzające, że parlamenty narodowe powinny być angażowane w proces ustawodawczy UE nie tylko jako strażnicy zasady pomocniczości, ale także jako jego aktywni uczestnicy. Pierwsze głosy, dotyczące koncepcji nazwanej zieloną kartką, pojawiły się w Uwagach XLIX Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) w Dublinie 23–25 czerwca 2013 r. COSAC stwierdził, że zaangażowanie to byłoby „bardziej pozytywnym, przemyślanym i bardziej holistycznym podejściem, w którym parlamenty mogłyby zachęcać Komisję do opracowywania projektów ustawodawczych, które parlamenty uznają za niezbędne lub do analizy i dostosowania istniejących projektów na podstawie podanego uzasadnienia”.

W styczniu 2015 r. w Brukseli odbyło się nieformalne spotkanie przewodniczących komisji do spraw europejskich parlamentów państw członkowskich Unii, którego jednym z głównych tematów była wymiana poglądów na temat zielonej kartki. Podstawą dyskusji był, przygotowany przez przewodniczącego komisji do spraw europejskich brytyjskiej Izby Lordów, lorda Boswella, materiał, który zawierał propozycje szczegółowych rozwiązań, przy pomocy których można byłoby wprowadzić zieloną kartkę w życie.

Pilotażowy projekt, czyli propozycja dotycząca utylizacji odpadów spożywczych zawarta w pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym, został podpisany przez 16 parlamentów i przesłany KE 22 lipca 2015 r. W sumie, od 2015 r. zaprezentowanych zostało jeszcze 6 inicjatyw, które można zaliczyć do zielonych kartek, jednak nie zebrały one wystarczającego poparcia.

Problem Brexitu był dodatkowym czynnikiem, który spowodował, że na forum międzyparlamentarnym prowadzona była także dyskusja na temat wzmocnienia parlamentów narodowych, jednakże propozycje czerwonej kartki nie były projektem pochodzącym od parlamentów narodowych. Szczegóły procedury czerwonej kartki zostały zawarte

w Konkluzjach Rady Europejskiej, w sekcji dotyczącej suwerenności, jako decyzja szefów państw lub rządów zebranych w Radzie Europejskiej, dotycząca nowego porozumienia dla Zjednoczonego Królestwa w ramach UE. Uzgodniono, iż w przypadku, gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego Unii z zasadą pomocniczości, przesłane w ciągu 12 tygodni od przekazania takiego projektu, stanowiłyby ponad 55% głosów przyznanych parlamentom narodowym, prezydencja rady włączyłaby taki punkt do porządku obrad w celu przeprowadzenia kompleksowej dyskusji nad tymi opiniami oraz konsekwencjami, jakie z nich wynikają. W wyniku takich dyskusji i przy poszanowaniu wymogów proceduralnych wynikających z traktatów, przedstawiciele państw członkowskich, działający w charakterze członków rady, nie rozpatrywaliby dalej danego projektu aktu ustawodawczego, chyba że projekt zostałby zmieniony w sposób, który uwzględniłby obawy wyrażone w uzasadnionych opiniach.

W wyniku referendum w Zjednoczonym Królestwie porozumienie nie weszło w życie. Jednak wydaje się, że pozostała szeroka akceptacja dla znaczącego wzmocnienia roli parlamentów narodowych.

Biorąc pod uwagę dyskusje toczące się na forum międzyparlamentarnym, można by pokusić się o rozważenie wzmocnienia kompetencji parlamentów narodowych w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, chodzi o zmiany w zakresie udziału parlamentów narodowych w procedurze legislacyjnej UE. Po drugie, chodzi o zmiany w zakresie udziału parlamentów narodowych w kompetencjach kreacyjnych i kontrolnych dotyczących UE. Wreszcie, chodzi o zmiany w zakresie zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesie kontroli polityk UE.

Jeśli chodzi o ten pierwszy zakres, to po pierwsze, w zakresie funkcjonującego obecnie mechanizmu kontroli zasady subsydiarności przez parlamenty narodowe, w odniesieniu do projektów aktów ustawodawczych UE – poprzez procedurę żółtej i pomarańczowej kartki – należy dążyć do zmiany lub poprawienia funkcjonowania tych mechanizmów. W przypadku procedury żółtej kartki należy wydłużyć termin przekazywania przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii w sprawie nowych aktów ustawodawczych z 8 tygodni do 16 tygodni. Jednocześnie Komisja Europejska lub inny autor projektu, powinien też otrzymać 16 tygodni na ustosunkowanie się do opinii parlamentów. Brak odpowiedzi w tym terminie oznaczałby zgodę na przedstawione przez parlamenty narodowe stanowiska i konieczność uwzględnienia ich w przypadku decyzji o kontynuowaniu prac nad tym projektem.

W przypadku procedury pomarańczowej kartki chodzi o rozważenie rezygnacji z tego mechanizmu, który nigdy nie został użyty i zastąpienie go procedurą czerwonej kartki. Należy wprowadzić mechanizm tzw. czerwonej kartki, czyli możliwości zupełnego zablokowania bądź odrzucenia danego aktu prawodawczego przez parlamenty narodowe, przy zastosowaniu bardziej zaostrzonego kryterium, niż stosowane przy kartce pomarańczowej. Można zaproponować przepis, na mocy którego – w przypadku uzyskania 55% głosów przyznanych parlamentom narodowym – projekt zostaje odrzucony przed zakończeniem pierwszego czytania.

Po trzecie, należy wprowadzić mechanizm tzw. zielonej kartki, umożliwiający parlamentom narodowym odgrywanie bardziej aktywnej roli w procesie stanowienia prawa europejskiego poprzez nadanie im prawa do zgłaszania Komisji Europejskiej inicjatyw dotyczących nowych projektów aktów prawnych, wnoszenia poprawek do obowiązujących przepisów unijnych, wniosków o uchylenie istniejących aktów prawnych lub całościowych propozycji ustawodawczych.

Konieczne jest zwiększenie obecności parlamentów narodowych na innych, niż tylko początkowe etapy procesu legislacyjnego UE. Parlamenty narodowe powinny być w szerszym stopniu włączone w proces prac nad danym projektem, aby móc reagować na poprawki i rozwiązania nieograniczone wyłącznie do kwestii zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Dlatego odpowiedni mechanizm mógłby być zastosowany do kontroli *ex post* aktów przyjętych w procedurze pierwszego czytania zwykłej ścieżki prawodawczej, jak też we współpracy z Parlamentem Europejskim, w odniesieniu do aktów podlegających procedurze drugiego czytania w zwykłej procedurze prawodawczej.

Parlamenty narodowe powinny być także włączone do prac na etapie przedlegislacyjnym. tzn. przy przygotowywaniu tzw. białych i zielonych ksiąg. Należy doprecyzować status stanowisk parlamentu narodowego przedstawianych w trakcie procedury konsultacji.

Uzupełnieniem powyższych propozycji powinno być zinstytucjonalizowanie dialogu politycznego i nadanie mu podstawy prawnej, umożliwiającej parlamentom narodowym efektywny dialog w kwestiach wykraczających poza kwestie subsydiarności.

Drugi obszar to zmiany w zakresie udziału parlamentów narodowych w kompetencjach kreacyjnych i kontrolnych dotyczących UE. Niezbędnym jest włączenie parlamentów narodowych w proces powoływania szefów Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji Europejskiej. Jakkolwiek nominacje pochodzą od rady, a więc od państw członkowskich, to utworzenie dodatkowego – oprócz Parlamentu Europejskiego – elementu kontroli mogłoby się przyczynić do zwiększenia demokratycznej legitymacji działania władz UE. W przypadku przewodniczącego KE oraz członków KE, przed zaprzysiężeniem można wprowadzić konieczność uzyskania, oprócz bezwzględnej większości głosów w PE, również zgody parlamentów narodowych.

Należy wprowadzić mechanizmy pozwalające na kontrolę działań instytucji europejskich poprzez wprowadzenie instytucji wotum nieufności wobec KE, wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodniczącego rady. Można rozważyć wprowadzenie mechanizmu pozwalającego znacznej grupie parlamentów narodowych postawić wniosek o wotum nieufności dla wymienionych wyżej urzędników.

Wreszcie zmiany w obszarze zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesie kontroli polityk Unii. Należy włączyć parlamenty narodowe w monitorowanie umów zewnętrznych UE, zwłaszcza tych z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z wyjątkiem udziału w ratyfikacji niektórych umów, parlamenty narodowe są niemal całkowicie wyłączone z procesu monitorowania. Mogłyby być one szerzej włączone poprzez zobowiązanie wysokiego przedstawiciela do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do regularnego konsultowania się nie tylko z PE, ale również do informowania parlamentów narodowych o głównych działaniach oraz osiągnięciach. Zobligowanie wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do informowania parlamentów narodowych o decyzjach dotyczących zerwania lub ograniczenia w całości lub części stosunków gospodarczych i finansowych z państwami trzecimi, informowania o mandatach negocjacyjnych oraz o wynikach negocjacji, a także przekazywania regularnych sprawozdań z postępu rozmów w przypadku bardziej skomplikowanych umów.

Należy również wzmocnić rolę parlamentu narodowego w odniesieniu do takich agencji Unii jak Europol, Eurojust, Frontex. Obecnie funkcjonuje ponad 20 agencji UE zajmujących się wieloma aspektami polityki Unii, które są odpowiedzialne przed instytucjami UE. Tym samym wpływ parlamentów narodowych na ich funkcjonowanie jest ograniczony. Należy wzmocnić mechanizmy, według których parlamenty narodowe będą miały również pewien wpływ na działalność tych agencji.

Należy wzmocnić także mechanizm Semestru Europejskiego, który powinien stanowić dobre narzędzie dla parlamentów narodowych do bardziej aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu gospodarczym. Należy włączyć również – to w kontekście dzisiejszej debaty na temat CETA – parlamenty narodowe w proces negocjacji umów handlowych UE. Powinny one posiadać prawo do otrzymywania informacji o wytyczanych przez KE kierunkach wspólnej polityki handlowej, wyrażania opinii odnośnie do zakresu mandatu negocjacyjnego, zaproponowanego przez radę przed upoważnieniem KE do rozpoczęcia rokowań, regularnego otrzymywania od KE sprawozdań o postępie negocjacji umowy handlowej.

Szanowni państwo, przedstawiłam tę część, o której zaopiniowanie poprosił pan marszałek. Oczywiście, poszerzyliśmy to jeszcze o kwestię dwóch punktów, czyli zmian w zakresie udziału parlamentów w kompetencjach kreacyjnych i kontrolnych, dotyczących UE, oraz roli parlamentów narodowych w procesie kontroli polityk UE.

Jesteśmy świeżo po spotkaniu Grupy Wyszehradzkiej w Czechach i prezydiów komisji do spraw UE. Tam również były rozmowy na temat tego, że do takiej dyskusji, którą w tej chwili proponujemy, należy przystąpić nie przesądzając, oczywiście, o efekcie finalnym.

W tym momencie otwieram dyskusję. Bardzo proszę. Oczywiście, jeszcze chciałam zaprosić do dyskusji pana ministra Konrada Szymańskiego, ale zanim dojdzie, to bardzo proszę, pan przewodniczący Trzaskowski.

Poseł Rafał Trzaskowski (PO):

Przyznam, że jestem odrobinę zdziwiony dlatego, że ten dokument przeczytałem, ale taraz pojawiły się zupełnie nowe elementy. Teraz nie do końca wiem, komu mam zadawać pytania. Rozumiem, że za tym dokumentem stoi pan marszałek Kuchciński – zarówno tym napisanym, który dostaliśmy, jak i z tymi dodatkowymi elementami.

Jako człowiek, który się zajmuje od 20 lat instytucjami unijnymi, jestem trochę skonfundowany, ale spróbuję po kolei. Po pierwsze, jeżeli mają paść jakiekolwiek... Mówię to naprawdę w trosce o powagę naszego kraju. Jeżeli mają paść jakiekolwiek propozycje zmiany traktatowej, to muszą być one w daleko idący sposób uzgodnione między rządami państw członkowskich, dlatego że to one będą właścicielami tego projektu. Wiadomo, że prawdopodobnie będzie się odbywał konwent, jeżeli one by szły tak daleko. Powinny być również uzgodnione pomiędzy parlamentami europejskimi.

Problem polega na tym – to jest jakby pierwsza rzecz – że w tej propozycji pojawiły się takie elementy, które od dawna leżą na stole. Powiedzmy, że nie są jakoś bardzo kontrowersyjne. Są elementy, które są bardzo kontrowersyjne, ale pojawiały się w debatach pomiędzy parlamentami narodowymi w kontekście UE. Ale są też elementy, o których pierwszy raz słyszę, żeby się kiedykolwiek w ogóle pojawiły. Mam olbrzymie wątpliwości, że ich jakiekolwiek nagłośnienie mogłoby przyczynić się do poważnego potraktowania całości tej propozycji, w której są też propozycje sensowne.

Powinienem zacząć od tego, że uważam, że to nie jest dobry moment do tego, żeby zgłaszać poprawki do traktatu, bo w tej chwili nie ma apetytu na otwieranie traktatów. Większość państw członkowskich nie jest w tej chwili gotowa do tego, żeby rozpocząć tę dyskusję. Chcę się jednak odnieść do tego czysto merytorycznie, więc na chwilę zostawiam ten argument na boku.

Jeżeli chodzi o wczesne ostrzeganie i kwestię pomocniczości, to, moim zdaniem, rzeczywiście nie ma w tej chwili kontrowersji, że trzeba wzmocnić parlamenty narodowe. Myślę, że większość państw członkowskich w tej sprawie będzie zgodna, że rzeczywiście nie powinno być tak, że jeżeli większość parlamentów narodowych zwraca uwagę KE na to, że narusza zasady pomocniczości, to komisja przechodzi nad tym do porządku dziennego. Tak być nie powinno.

Jeżeli chodzi o wzmocnienie kartki pomarańczowej i zamienienie jej na czerwoną, co da możliwość absolutnego zablokowania danego projektu legislacyjnego ze względu na niewypełnianie zasady pomocniczości, uważam taką propozycję za dobrą. Uważam, że ta propozycja ma szansę uzyskania szerszego poparcia.

Jeżeli chodzi o dalej idące propozycje, dotyczące zielonej kartki, czyli inicjatywy ustawodawczej, to mam uwagę, dlatego że cały system instytucjonalny UE zasadza się na tym, że tylko i wyłącznie KE posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. Gdyby było inaczej, to cały ten system wyglądałby kompletnie inaczej. To byłaby rewolucja kopernikańska, która doprowadziłaby prawdopodobnie do tego, gdyby wprowadzić twarde prawo inicjatywy, że nie dałoby się uzgodnić żadnego projektu.

Jeżeli teraz ktoś chce, a wiem, że były takie propozycje, również wśród Brytyjczyków, żeby parlamenty narodowe uzyskały takie samo prawo inicjatywy pośredniej jak PE, to jeżeli już ktoś przygotowuje te przepisy... Zastanawiam się, kto pisał ten tekst. Jacy eksperci pisali ten tekst? Widać, że chyba nie do końca znają się na traktatach unijnych, ale oszczędzę sobie złośliwości. Trzeba je sformułować w taki sposób, żeby stanowiły odzwierciedlenie tych przepisów, które stanowią o pośrednim prawie inicjatywy rady (art. 241 i 225 PE). Jeżeli komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia parlamenty narodowe, podając uzasadnienie. Tak to się powinno kończyć. To jest jedyna szansa, żeby w ogóle taki wniosek był sensownie rozpatrywany przez inne państwa członkowskie.

Tu zwracam uwagę, że jeżeli chcą państwo poważnie coś takiego zaproponować, to nie ma się co uśmiechać. Bądźcie poważni. Weźcie prawdziwych ekspertów, którzy wam to napiszą w taki sposób, żeby nie zostało to odrzucone.

Jak mówię, zielona kartka jest superkontrowersyjna. Nie wiem, czy trzeba nad tym długo dyskutować, ale to jest pomysł, który ewentualnie jeszcze może uzyskać poparcie, jeżeli będzie stanowił odzwierciedlenie tych przepisów, które stanowią o radzie i o parlamencie.

Kolejna kwestia dotyczy uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Trzeba byłoby to naprawdę bardzo dobrze przemyśleć, bo co to znaczy? Jeżeli parlamenty miałyby zgłaszać swoje poprawki w procesie legislacyjnym, w zwykłej procedurze ustawodawczej, tak jak się zdaje proponować ten projekt, to w jaki sposób? Musiałaby być jakaś izba, w której gdzie parlamenty narodowe by te poprawki uzgadniały. Jeżeli PE by je odrzucał, to jest pytanie – jak miałoby wyglądać przejście do drugiego czytania? Czy parlamenty narodowe miałyby swoich przedstawicieli w trialogach? To już jest wyższa szkoła jazdy, żeby się zastanowić, jak to w ogóle sformułować, bo te propozycje, które tu są, są całkowicie naskórkowe.

Moim zdaniem, pójście tak daleko, po pierwsze, nie uzyska poparcia kogokolwiek. Po drugie, nawet jeżeli, to trzeba byłoby naprawdę dobrze się zastanowić, jak dokładnie – punkt po punkcie – miałaby ta interwencja wyglądać. Uważam, że interwencja parlamentów narodowych w sam proces legislacyjny jest złym pomysłem. To oznaczałoby, że trzeba byłoby utworzyć izbę parlamentów narodowych, żeby to funkcjonowało.

Jeżeli chodzi o ten dokument formalny... To mówię całkiem serio, bez żadnej złośliwości. Zgłaszanie takich propozycji, jeżeli one nie mają ośmieszyć tego, kto proponuje, musi być naprawdę dobrze przygotowane i przedyskutowane, żeby uzyskać jakiekolwiek poparcie.

Kwestie dotyczące wzmocnienia pomocniczości – absolutnie tak. Kwestie dotyczące inicjatywy – znak zapytania. Musiałoby to być przygotowane, tak jak mówię, na podstawie traktatów. Natomiast interwencja w proces legislacyjny... Moim zdaniem, na pewno nie w ten sposób, jaki jest tutaj zaproponowany. Niesłychanie trudna i – moim zdaniem – niecelowa.

Natomiast te nowe wątki, czyli rola parlamentów narodowych, których nie było nawet w dokumencie, czy nominowanie na stanowiska unijne w procesie nominowania przewodniczącego KE czy Rady Europejskiej, czy zgłaszanie wotum nieufności, czy kwestie kontroli umów międzynarodowych, czy kontrola parlamentów narodowych nad Europolem, Eurojustem i Frontexem, to są propozycje, których nigdy w życiu nigdzie nie słyszałem. Nie słyszałem nawet o próbach podpowiadania tego typu możliwości.

W trosce o powagę tego typu inicjatyw, których część – tak jak mówię – jest zasadna, chciałbym usłyszeć, kto to przygotował, na jakiej zasadzie i jak dokładnie mają wyglądać sformułowania traktatowe. W jaki sposób miałyby parlamenty narodowe w tym uczestniczyć? Gdzie by się naradzały i ustalały wspólne stanowisko? Na jakich zasadach? Tak naprawdę wymagałoby to utworzenia nowej izby parlamentów narodowych. Chyba że chcemy zlikwidować PE i w zamian ustanowić izbę parlamentów narodowych, która przejmie większość jego kompetencji. Jeżeli tak, to trzeba przygotować taki projekt.

Tak jak mówię, te propozycje, które pani przewodnicząca przedstawiła w formie ustnej, budzą moje największe zdumienie. Chętnie zadałbym pytanie temu, kto konkretnie takie propozycje chce przygotować.

Oczywiście, mam pytanie do pana ministra Szymańskiego. Co pan minister na to, tzn., na tak daleko idące propozycje? Nie słyszałem do tej pory żadnych pomysłów, które miałyby tak daleko iść, ale może się mylę. Może takie propozycje rzeczywiście znajdą szerokie poparcie innych państw członkowskich. Chętnie wysłuchałbym opinii pana ministra na ten temat. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Może jednak oddam na początku głos posłom, później zaś panu ministrowi. Bardzo proszę, pan przewodniczący Głębocki.

Poseł Konrad Głębocki (PiS):

Po takiej wypowiedzi pana posła Trzaskowskiego można odnieść wrażenie, że jedyną osobą, która zna się na materii traktatowej w Polsce, jest właśnie pan poseł. Myślę, że lepiej byłoby, gdybyśmy merytorycznie rozmawiali o konkretnych propozycjach, nie próbując stawiać tezy, że każdy, kto ma inne zdanie, się ośmieszy, bo to jest pozbawione sensu, panie pośle.

Natomiast, jeśli chodzi o kwestię tego, czy teraz zmiana traktatów czy nie... Pan poseł Trzaskowski mówi, że to nie jest dobry moment. To kiedy będzie lepszy?

Po raz pierwszy w dziejach wspólnoty europejskiej dochodzi do tego, że państwo członkowskie zdecydowało się opuścić UE. To nie jest tylko kwestia populistycznych haseł używanych w trakcie kampanii referendalnej. To są bardzo głębokie przyczyny. Jedną z tych przyczyn jest właśnie słaby wpływ państw członkowskich, w szczególności parlamentów, na bieg wydarzeń w UE.

Myślę, że propozycje, które zostały przedstawione, są bardzo ważne. Oczywiście, że Polska nie jest jedynym państwem członkowskim. One będą dyskutowane przez inne państwa członkowskie. Mamy mechanizm żółtej kartki, który do tej pory zrealizowany był trzykrotnie. To była sprawa rozporządzenia Monti z zakresu prawa pracy, układów zbiorowych, była sprawa prokuratury europejskiej i ostatnio w sprawie pracowników delegowanych... Byłem na śniadaniu w Brukseli na temat pracowników delegowanych, w czasie którego przedstawiałem opinię naszego parlamentu. Powiem szczerze, że byłem bardzo niemile zaskoczony, że przedstawiciele KE w kuluarach mówili bardzo wyraźnie, że to nie ma szans. Dlatego wydaje mi się, że lekceważące podejście KE do parlamentów narodowych nie może być kontynuowane.

Wprowadzenie czerwonej kartki byłoby bardzo ważne, dlatego że może jedną z przyczyn tylko trzykrotnego zabrania żółtej kartki jest właśnie to, że mandat do udziału w procesie legislacyjnym jest bardzo słaby. Jeśli parlamenty będą wiedziały, że są w stanie zablokować prace nad konkretnym projektem aktu prawnego UE, to myślę, że poziom ich zaangażowania będzie znacznie większy.

Kwestia zielonej kartki. Myślę, że KE powinna już się pogodzić z tym, że monopol inicjatywy legislacyjnej musi się, przynajmniej w pewnym zakresie, zakończyć. Parlamenty europejskie powinny mieć również prawo zgłaszania projektów aktów prawnych. W toku rozwoju integracji europejskiej parlamenty narodowe cały czas traciły uprawnienia. PE je zyskiwał. Moim zdaniem, dzisiaj jest ostatni moment, żeby parlamentom narodowym przywrócić należne im miejsce.

Nie wiem, czy najdalej idącą lub daleko idącą dobrą propozycją byłoby to, żeby stworzyć izbę wyższą PE w postaci przedstawicieli parlamentów narodowych, czy też jakieś inne rozwiązanie, ale od czegoś zacznijmy. Traktujmy serio to, co zostało wynegocjowane pomiędzy Wielką Brytanią a UE. Tam była i czerwona kartka, i zielona kartka. Wprawdzie KE mówiła, że to na zasadzie porozumień międzyinstytucjonalnych dałoby się wprowadzić... To jest typowa materia traktatowa, więc uważam, że w bardzo dobrym kierunku idzie ta propozycja, bo innej nie może być. To jest materia traktatowa. Musimy przystąpić do poważnej rozmowy o zmianie traktatów.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Szynkowski vel Sęk. Potem pan poseł Wojtkiewicz się zgłaszał. Czy jeszcze ktoś z państwa?

Poseł Szymon Szynkowski vel Sęk (PiS):

Bardzo dziękuję pani przewodniczącej. Jestem zaskoczony głosem pana posła Trzaskowskiego, bo gdzież indziej, jak nie na poziomie parlamentarnym, dyskutować o kompetencjach parlamentów w strukturze procedury stanowienia prawa wspólnotowego. Wydaje mi się, że to właśnie parlamenty są tym podmiotami, które powinny inicjować i zabierać aktywny głos w dyskusji o swoich uprawnieniach traktatowych.

Teraz należy sobie postawić pytanie, czy jesteśmy zadowoleni z obecnego stanu i usytuowania traktatowego parlamentów narodowych. To po pierwsze.

Po drugie, czy to usytuowanie, które jest, jakie jest... Nie jestem z niego zadowolony. Czy ono jest respektowane przez KE? Jak jest respektowane, widać choćby na przykładzie potraktowania żółtej kartki w sprawie dyrektywy o pracownikach delegowanych.

Wreszcie rzecz trzecia. Czy to jest rzeczywiście jakiś problem, że to parlament – nie rząd – formalnie inicjuje tę dyskusję? Zostawiam już brytyjską Izbę Lordów, ale Folketing i holenderska Izba Reprezentantów, już jakiś czas temu, jasno wyraziły swoją opinię o zielonej kartce. Inne parlamenty mogą to robić, ale nasz parlament z jakichś powodów nie miałby tego robić.

Co do konsultacji z rządem, to jest tutaj obecny pan minister Szymański. Za chwilę też się do tych kwestii odniesie.

Natomiast co do tego, czy traktujemy to jako rzecz, w której trzeba poprawiać wyrazy bądź przecinek, bo mam wrażenie, że takie uwagi też były, że to nie jest odpowiednio zapisane w sensie – że tak powiem – legislacyjnym, ale przecież to jest początek i wstęp do dyskusji w ogóle o zmianie traktatów. Przypomnijmy, jak formalnie wygląda procedura zmiany traktatu. Po pierwsze, ona jest niesłychanie skomplikowana i rozłożona w czasie. Po drugie, na końcu to parlamenty narodowe będą ratyfikować ewentualną zmianę traktatu. Ta decyzja wróci wtedy do źródła. To jest kolejny argument przemawiający za tym, że to właśnie parlamenty narodowe powinny brać udział w tej dyskusji, skoro na koniec biorą odpowiedzialność za decyzję o ratyfikacji ewentualnej zmiany traktatu.

Uważam również, że można myśleć cieplej o niektórych propozycjach, myśląc o nich jako propozycjach będących wstępem do dyskusji, tak to potraktujmy. Do tej pory parlament nigdy nie brał tak aktywnego udziału, jak w tej chwili, w dyskusji o ewentualnych zmianach traktatowych. To jest nowa jakość. To jest nowa propozycja usytuowania kompetencji parlamentów narodowych, prezentowana wreszcie przez polski parlament. Oczekiwałem tego. Jestem bardzo zadowolony z tych propozycji i z tego, że te propozycje się pojawiają. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Wojtkiewicz. Bardzo proszę.

Poseł Michał Wojtkiewicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Nie chciałbym się już powtarzać, ale wydaje mi się, że jest to bardzo dobry czas, żebyśmy tę dyskusję prowadzili, bo trzeba określić, gdzie jesteśmy i do czego zmierzamy. Zdaję sobie sprawę z tego, że pan przewodniczący Trzaskowski zna realia UE. Panie pośle, ale to nie znaczy, żeby kogoś w jakimś stopniu ośmieszać. Niech pan będzie trochę bardziej odważny i nie boi się tego, co się dzieje w Europie, bo Europa absolutnie... Ci wszyscy komisarze prawdopodobnie nie mają na uwadze tylko dobra wszystkich. Trzeba o to dobro walczyć.

Chcę dać panu przykład. Kwestia „praworządność w Polsce" została zakwestionowana, ale to, że się łamie prawo, bo w majestacie prawa „Das Auto" – Volkswagen sfałszował swoje komputery. Jest bitwa o dwutlenek węgla. Niemcy wytwarzają najwięcej dwutlenku węgla w całej Europie. O tym wszystkim jest cicho. Nic się nie mówi na ten temat. Zostało przekroczone prawo w sposób jasny. Świat to zanegował. Amerykanie też to wykryli. Na ten temat się nic nie mówi, tylko się mówi o pewnych rzeczach, na które jest zapotrzebowanie. Trochę więcej odwagi.

Nie chcę już tego powtarzać. Zgadzam się z moimi poprzednikami. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Dziękuję bardzo. Oddam głos panu ministrowi. Bardzo proszę o ustosunkowanie się przede wszystkim do tej części, którą przekazał nam do zaopiniowania pan marszałek Kuchciński.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Konrad Szymański:

To jest bardzo specjalna sytuacja, ponieważ mówimy o dokumencie, który nie jest przedłożeniem rządowym. Każdy parlament – poniekąd o tym jest też ten dokument – ma prawo do swobodnej dyskusji, jak również do swobodnego działania w ramach dyplomacji parlamentarnej. Chciałbym zrobić zastrzeżenie, że rząd w żadnym stopniu nie

chce sobie gwarantować jakiegokolwiek prawa do wpływania na to, w jaki sposób ten proces przebiega, bo to jest inicjatywa parlamentarna i taką powinna pozostać.

Natomiast odniosę się w kilku słowach do problemu. Zasadniczy problem, jaki mamy dziś w UE, polega na tym, że mamy geometryczny – powiedziałbym – przyrost niechęci czy nieufności, bo to jest różnie wyrażane, wobec projektu europejskiego. Myślę, że trudno z tym faktem polemizować. To nie jest kwestia Brexitu. To jest kwestia nastrojów opinii publicznej i nowych ruchów politycznych, które – wszystkie, czy z lewicy, czy z prawicy – są oparte na pewnym, różnym poziomie nieufności wobec procesu europejskiego. Tu kolejna uwaga. Oczywiście, część tych ruchów zgłasza rzeczowe, uzasadnione zastrzeżenia, część zaś całkowicie bezsensowne, ale to już jest osąd polityczny. Nie do mnie należy, żeby to teraz rozwijać, ale warto o tym pamiętać, że nie każdy, kto wchodzi w konfrontację z projektem europejskim, automatycznie ma rację. Nie. Jest bardzo wiele konfrontacji, które są całkowicie sprzeczne z naszymi opiniami, często pozbawione sensu. Opinie, oczekiwania, przekonania co do tego, co można, czego nie można. Fakt jest taki, że z jakichś powodów narasta fala nieufności do procesu europejskiego i nie ma dzisiaj żadnego przewidywalnego mechanizmu, który miałby to ograniczyć.

Jednym z elementów, który mógłby pomóc w rekoncyliacji, w pewnym pogodzeniu projektu europejskiego z opinią publiczną, z wolą narodów, z wolą społeczeństw w Europie, jest wprowadzenie większej odpowiedzialności za projekt europejski po stronie parlamentów narodowych i tych jedynych demokracji, które mamy, czyli demokracji narodowych. W tym sensie rola legitymizacji demokratycznej, jaka była przypisana PE, nie została osiągnięta. Mówiąc najdelikatniej, PE nie osiągnął swojego celu traktatowego, jakim było udzielenie wszystkim Europejczykom uczestniczącym w wyborach i posiadających prawo do głosowania przekonania, że są dobrze reprezentowani, że ten proces jest w dobrych rękach, ponieważ wzięli udział w wyborach, wysłali tam swoich parlamentarzystów, więc wszystko jest w porządku. Nie. Ten parlament takiej rękojmi Europejczykom po prostu nie daje.

Myślę, że jest to fakt dość powszechnie obserwowany. To nie tylko jest kwestia tego, jak wygląda frekwencja w tych wyborach, ale również kwestia spostrzeżeń, które zostały bardzo jasno wyrażone w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe. We wczesnej fazie poszukiwania rozwiązań antykryzysowych na poziomie unijnym. Trybunał wydał kilka orzeczeń w tym obszarze. Dwa z nich dotyczyły dokładnie tej sprawy. Dotyczyły ograniczonej legitymizacji demokratycznej, która może płynąć ze strony PE i dotyczyły zawarowania praw parlamentu narodowego, w tym wypadku Bundestagu, do tego, aby autoryzować decyzje, które mogłyby skutkować obciążeniami podatkowymi albo obciążeniami pośrednimi, gwarantującymi jakiekolwiek ciężary finansowe po stronie podatnika niemieckiego. To jest bardzo trafne spostrzeżenie, niepłynące z tej refleksji, która – jak sądzę – stoi za dokumentem proponowanym przez marszałka Kuchcińskiego.

Jeżeli chcemy naprawdę na serio przywrócić współwłasność projektu europejskiego narodom, państwom, opinii publicznej w końcu, to nie ma innego wyjścia. Trzeba tej opinii publicznej, narodom, państwom dać wpływ. Ani opinia publiczna, ani narody, ani państwa nie nabiorą się na mechanizmy, które będą fasadowe. Wiemy, jak działają mechanizmy fasadowe, takie jak wpisane do traktatu z Lizbony, które miały sugerować negatywny i kontrolny wpływ parlamentów narodowych na proces decyzyjny w UE. Dzisiaj nie mamy już teoretycznych rozważań. Mamy fakty. Te mechanizmy nie działają. One są w czystej postaci fasadowe, podobnie jak fasadowa jest europejska inicjatywa obywatelska. Z jakichś powodów to nie to.

Jeżeli chcemy przywrócić ten proces, musimy potraktować to poważnie. Dlatego wszystkie elementy, które idą w kierunku umocnienia dotychczasowych mechanizmów – powiedziałbym – kontroli negatywnej, gwarancji kontrolnych negatywnych, czyli zdolności do weta ze strony PE, wydają mi się oczywistą, bezdyskusyjną, konieczną konsekwencją doświadczenia, jakie mieliśmy z Brexitem. To doświadczenie powinno być czytane przynajmniej dwutorowo. Oczywiście, nie możemy zanegować, że znaczna część brytyjskiej opinii publicznej uwierzyła – powiedzmy – w dość błędne diagnozy, dotyczące np. wspólnego rynku. To jest prawda, ale to nie jest całość obrazu. Z całą pewnością nie

możemy dzisiaj wyprzeć współodpowiedzialności po stronie instytucji unijnych za to, że jeden naród – a inne w kolejce – uznał, że jest wyalienowany.

To jest dość naturalny proces w demokracji, jeżeli mechanizmy reprezentacji nie działają. Ktoś dopomina się o swój głos, dopomina się o swoją opinię i z jakichś powodów ta opinia się odbija od ściany, od muru. Tak było przez bardzo wiele lat w Brukseli. Mam nadzieję, że to się zmienia. Porozumienie lutowe było taką małą oznaką, że jesteśmy w stanie was w ogóle słuchać, że jesteśmy w stanie rzeczowo odpowiadać na wasze pytania zamiast robić to, co było do tej pory i co zaprowadziło nas do tej kryzysowej sytuacji, czyli sytuacji, w której każdy głos sprzeciwu, sceptycyzmu, wątpliwości wobec procesu europejskiego, był lekceważony, odbijał się od argumentacji zagregowanej typu „pokój w Europie" albo odbijał się od argumentacji jeszcze bardziej lekceważącej, że państwo z pewnością czegoś nie zrozumieli, bo „mamy tak wysublimowane mechanizmy, że państwo po prostu nie rozumieją i dlatego są przeciw".

Nie można tak traktować opinii publicznej, ponieważ wtedy bańka oporu – z oczywistych i zrozumiałych dla mnie powodów – narasta, w szczególności kiedy jesteśmy przyzwyczajeni w Europie do życia w warunkach niezwykle otwartej demokracji, gdy jedna instytucja, bardzo ważna, która zaczyna wpływać na nasze życie w sposób rosnący, mówi: „Wszystko w porządku. Możecie krytykować kogo chcecie. Debata jest całkowicie otwarta, ale pamiętajcie, że nie możecie nas krytykować, ponieważ jesteśmy gwarantem pokoju w Europie. Nie możecie nas krytykować, ponieważ w nas jest mądrość zbiorowa państw członkowskich i instytucji. Te decyzje nie podlegają tak wolnej, tak swobodnej krytyce, jakiej poddawane są osoby i polityki w każdym narodowym parlamencie".

Z tej drogi trzeba zawrócić. Dlatego każdy sposób upodmiotowienia parlamentów narodowych w procesie powinien być bardzo poważnie potraktowany. Oczywiście, finalna wersja takiej propozycji, która miałaby trafić do porządku instytucjonalnego, powinna być bardzo mocno przemyślana pod kątem tego, jak zadziała w całej mechanice podejmowania decyzji. Myślę, że niektóre z przedstawionych tutaj propozycji w zakresie polityki bezpieczeństwa czy polityki jądrowej, to są bardzo daleko idące propozycje, jeżeli chodzi o kontrolę parlamentarną. Nie we wszystkich państwach członkowskich mamy tak daleko umocowaną rolę parlamentu, żeby miał on tak daleko idącą kontrolną rolę w tych obszarach. To jest kwestia do dyskusji, ale jedno jest pewne – parlamenty narodowe muszą być upodmiotowione w procesie europejskim. Inaczej ten proces będzie w dalszym ciągu odklejał się, odrywał się od opinii publicznej, co wróży dla niego jak najgorzej.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze są jakieś głosy? Jeśli nie ma, to bardzo dziękuję za dyskusję, za te wszystkie głosy.

Zaproponuję przyjęcie następującej opinii: „Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pozytywnie opiniuje opracowanie pt. «Kompetencje parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej». Podkreśla konieczność prowadzenia dalszej dyskusji na temat wzmocnienia roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej na trzech płaszczyznach: w zakresie udziału parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym UE, w zakresie udziału parlamentów narodowych w kompetencjach kreacyjnych i kontrolnych dotyczących UE i w zakresie zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesie kontroli polityk UE. Zapowiada aktywny udział w dalszych pracach nad tym tematem, również na forach współpracy międzyparlamentarnej".

Czy jest sprzeciw wobec takiej propozycji?

Poseł Rafał Trzaskowski (PO):

Jest sprzeciw.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Dobrze.

Poseł Rafał Trzaskowski (PO):

Pani przewodnicząca, tylko jedna rzecz. Wie pani, że nie robię awantur proceduralnych, ale to jest niepoważne.

Jeżeli chodzi o pierwszą część dokumentu, która była pisemnie nam przedstawiona, to do niej możemy się odnieść i możemy rzeczywiście zrobić głosowanie *à propos* tej uchwały, którą pani przewodnicząca proponuje.

Natomiast druga część dokumentu, którą pani przewodnicząca nam tylko odczytała... Posłowie nawet nie mieli czasu się z tym zapoznać. Diabeł tkwi w szczegółach.

Postulowałbym jednak, żebyśmy się odnosili do tej części, tzn. żeby ta opinia dotyczyła pierwszej części tego dokumentu, który został nam przedstawiony w formie pisemnej, który dotyczy kompetencji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym UE, już bez tego rozszerzania o polityki unijne, wybór na stanowiska etc., bo z tym nawet nie mieliśmy szansy się zapoznać.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Tak, oczywiście. Ta propozycja opinii dokładnie uwzględnia pana przewodniczącego postulaty. Pozytywnie opiniujemy to właśnie opracowanie, które przedstawił marszałek. W kolejnych zdaniach ustosunkowujemy się do prowadzenia dalszej dyskusji.

Poseł Rafał Trzaskowski (PO):

Prosiłbym o głosowanie w tej kwestii.

Przewodnicząca poseł Izabela Kloc (PiS):

Nie jest to żadne przyjęcie i opiniowanie tych elementów, które przedstawiałam, poza tymi, które przedstawił pan marszałek Kuchciński.

W takim razie poproszę o głosowanie. Kto jest za przyjęciem opinii, którą przedstawiłam? (16) Kto jest przeciw? (2) Kto się wstrzymał? (0)

W związku z tym stwierdzam, że 16 głosami za i 2 przeciw Komisja przyjęła powyższą opinię.

Zamykam rozpatrywanie tego punktu.

Informuję, że na tym porządek dzienny został wyczerpany. Protokół do przejrzenia znajduje się w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Zamykam posiedzenie Komisji.